

N° 494

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 mai 2011

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRESENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 QUINQUIES DU RÈGLEMENT

*sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil
établissant un **espace ferroviaire unique européen (E 5642)**,*

PRESENTÉE

Par M. Jean-François HUMBERT,
Sénateur

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La refonte du premier paquet ferroviaire que propose la Commission européenne paraît fondée : chacun reconnaît l'utilité d'une forme de « codification » des directives en vigueur, à la fois pour plus de simplicité et pour plus de précision. En effet, les dispositions du premier paquet ferroviaire n'ayant pas été appliquées de manière identique dans tous les États membres, il est opportun d'aplanir les divergences d'interprétation et d'adapter certaines dispositions aux évolutions qu'a connues le marché ces dernières années. On doit rappeler néanmoins que les enjeux du secteur ferroviaire ne sauraient se réduire aux seules questions juridiques : celles-ci ne doivent pas faire oublier que le secteur ferroviaire européen est d'abord confronté à des défis économiques et opérationnels.

En ce qui concerne le premier point abordé par la refonte, l'ouverture du marché ferroviaire à la concurrence, la proposition de directive cible l'accès aux services, pour lequel les directives en vigueur n'imposaient jusque là qu'une obligation de résultat : l'article 5 de la directive 2001/14/CE prévoit seulement que les entreprises ferroviaires peuvent prétendre à un accès non discriminatoire aux infrastructures de services que sont les voies de triage, les garages, les gares... La distinction entre le réseau et les activités exploitées sur le réseau a en effet focalisé l'attention depuis vingt ans, reléguant au second plan la question de l'accès à ces infrastructures de service.

Or l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire international de voyageurs a changé la donne : depuis le 1^{er} janvier 2010, de nouveaux opérateurs sont non seulement autorisés à emprunter le réseau ferroviaire mais également à desservir, sous certaines conditions, les gares situées sur le trajet des liaisons transfrontalières. Le paradigme reposant uniquement sur la séparation entre réseau et exploitation apparaît dépassé.

C'est pourquoi le nouveau texte que propose la Commission tend à introduire désormais une obligation de moyens afin de garantir effectivement l'équité de l'accès aux services, obligation calquée sur celle déjà en vigueur pour garantir un équitable accès au réseau ferroviaire : l'article 13 de la proposition de directive prévoit ainsi d'introduire une

nouvelle exigence d'indépendance « *juridique, organisationnelle et décisionnelle* » de l'exploitant de l'installation de service à l'égard de l'opérateur ferroviaire dominant dont il dépend.

On peut s'étonner que la Commission propose la séparation juridique et organisationnelle des installations de service des entreprises ferroviaires historiques sans véritablement s'attaquer à au sujet de la séparation entre le gestionnaire de l'infrastructure et les transporteurs, alors que cette séparation reste diversement mise en œuvre par les États membres¹. La Commission européenne explique poursuivre une stratégie en deux temps visant, de manière urgente, à renforcer les prérogatives du régulateur national et à faciliter l'accès aux infrastructures et aux services, avant de s'attaquer en 2012 à l'ouverture du transport national de voyageurs et à la séparation effective entre gestionnaire d'infrastructures et entreprises ferroviaires historiques. Son engagement en faveur de cette séparation a depuis été confirmé dans le nouveau Livre blanc des transports 2011-2020, paru le 28 mars 2011².

Pour que la concurrence soit loyale, il est indispensable que le **dégroupage entre gestionnaire d'infrastructure et entreprise ferroviaire historique soit mené dans les mêmes termes dans tous les États membres**. En effet, la législation en vigueur impose déjà une séparation sur les plans juridique, organisationnel et décisionnel. Mais cette exigence est reprise sans changement à l'article 7 de la refonte proposée par la Commission, alors même qu'elle est inégalement respectée entre États membres. C'est d'ailleurs essentiellement pour cette raison que la Commission a décidé le 24 juin 2010 de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'un recours en manquement contre treize États membres, dont la France mais aussi l'Allemagne, espérant ainsi mettre fin à des pratiques discriminatoires favorisant l'entreprise ferroviaire historique aux dépens de ses concurrents. L'expérience montre en effet que l'autonomie décisionnelle est la contrainte la plus difficile à faire respecter, notamment dans le cadre de « holdings » intégrant gestionnaire d'infrastructure et entreprise ferroviaire, comme en Allemagne, en Autriche, en Italie, en Pologne...

La Deutsche Bahn fait valoir que le maintien du gestionnaire d'infrastructure (DB Netz) au sein de la même « holding » que celle à laquelle appartient l'exploitant ferroviaire n'a pas empêché l'Allemagne de devenir le pays le plus libéralisé en Europe : 25 % du trafic ferroviaire de

¹ Le non-respect de cette séparation cardinale "nuit bien davantage à la concurrence équitable et non discriminatoire", selon Mme Debora Serracchiani, députée européenne, membre de la Commission Transports du Parlement européen et rapporteure de la proposition de refonte.

² Dans ce Livre blanc (COM (2011)144 final), la Commission s'engage à "garantir un accès réel et non discriminatoire aux infrastructures ferroviaires et aux services ferroviaires connexes, en assurant notamment la séparation structurelle entre la gestion des infrastructures et la fourniture des services".

marchandises et 20 % du trafic de transport de voyageurs de proximité sont aujourd'hui assurés par des concurrents de la DB, grâce à un régulateur fort garant du respect des règles de concurrence. La Commission fait toutefois observer que, pour ce qui est du transport de voyageurs, la libéralisation en Allemagne concerne surtout les lignes régionales mais pas les lignes rentables, à savoir les lignes à grande vitesse, pour lesquelles le taux de pénétration des concurrents reste inférieur à 1%. Par ailleurs, le système allemand présente une série de défauts auxquels elle entend absolument remédier, notamment :

- les décisions de la « holding » en matière de financement des infrastructures sont prises en fonction des priorités de l'entreprise historique et non des besoins du secteur, si bien que le réseau ferroviaire se développe en Allemagne selon la volonté de l'opérateur ferroviaire historique ;

- la séparation comptable n'est pas encore réalisée pleinement, ce qui permet à la DB d'utiliser les revenus du gestionnaire d'infrastructure pour acquérir des sociétés concurrentes à l'étranger ;

- les pouvoirs du régulateurs sont amoindris par la complexité des procédures, la loi permettant à la DB d'obtenir la suspension de toute décision du régulateur jusqu'à la fin d'un litige.

Une telle structure en « holding » n'est donc pas de nature à permettre l'indépendance véritable du gestionnaire d'infrastructure. Même s'il était garanti qu'au sein de la « holding », les revenus du gestionnaire d'infrastructure ne pourraient être affectés qu'au financement de l'infrastructure, cette structure juridique ne présenterait jamais les mêmes assurances qu'une séparation complète – c'est-à-dire non seulement aux plans juridique, organisationnel et décisionnel mais aussi patrimonial – entre le gestionnaire d'infrastructure et l'exploitant ferroviaire.

Il n'en est pas moins vrai que l'exigence d'une séparation complète entre gestionnaire d'infrastructure et exploitant ferroviaire, si elle était clairement posée dans le texte issu de la refonte du premier paquet ferroviaire, ne serait sans doute pas sans conséquence pour la SNCF.

En effet, la France elle-même est sous les feux de la Commission, même si elle a décidé, en février 1997, de créer Réseau Ferré de France auquel est désormais confiée la gestion du réseau. La loi de 1997 organise donc la séparation juridique entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur historique. Toutefois, au nom de la sécurité et de la continuité du service public, cette loi délègue la gestion du réseau à la branche infrastructure de la SNCF, à laquelle l'infrastructure vient d'être retirée : ainsi, la SNCF est à la fois client et sous-traitant de RFF. La séparation institutionnelle existe donc, mais elle est brouillée par l'imbrication

fonctionnelle entre les deux établissements. Afin de clarifier la répartition des tâches, la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (dite « ORTF ») a créé **la Direction de la Circulation Ferroviaire (DCF)**, chargée de l'instruction des demandes de sillons pour le compte de RFF de manière indépendante : cette direction est indépendante fonctionnellement de la SNCF, son directeur est nommé par le Premier Ministre après avis de l'ARAF, mais elle se situe néanmoins au sein de la SNCF. La DCF est destinée à agir selon les objectifs et pour le compte de RFF en tenant compte de ses engagements commerciaux et doit garantir un traitement impartial des demandes de sillons.

Opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2010, cette organisation ne semble pas avoir convaincu les concurrents de la SNCF, qui continuent à contester la qualité des sillons accordés par RFF et à déplorer un trop grand nombre de sillons précaires, attribués au coup par coup et sans remboursement ni indemnisation en cas d'annulation par RFF. L'Association française du rail (AFRA) dénonce aussi la porosité entre RFF et la SNCF en matière de demande de sillons : toute demande de sillon qu'un nouvel opérateur adresse à RFF pour satisfaire le besoin d'un industriel est transférée à la SNCF qui établit la grille horaire de sillons et qui, informée de la demande, peut dès lors faire une contreproposition commerciale à cet industriel.

La Commission n'est pas convaincue non plus puisqu'elle a présenté le 22 décembre 2010 une requête contre la France devant la Cour de justice de l'Union européenne, dont le premier et principal grief concerne l'indépendance des fonctions essentielles. La Commission y souligne que le premier paquet ferroviaire impose non seulement que les entités assurant l'exploitation de services ferroviaires (en France, la SNCF) et celles chargées de gérer l'infrastructure (en France, RFF) soient séparées mais aussi que les fonctions dites essentielles de répartition des capacités ferroviaires, notamment l'attribution des sillons, soient assurées par des organismes indépendants. Or la SNCF reste chargée pour le compte de RFF d'éléments significatifs du processus d'allocation des capacités : selon la Commission, les études techniques dont est chargée la SNCF lui permettraient d'influencer la répartition des sillons et de prendre connaissance d'informations confidentielles. En outre, la DCF n'est pas indépendante de la SNCF au plan juridique puisqu'elle reste un service spécialisé au sein de la SNCF et l'indépendance formelle de RFF ne suffit pas à garantir l'indépendance de l'exercice des fonctions essentielles.

Selon l'ARAF et RFF, la séparation n'impliquerait pas nécessairement le transfert à RFF de l'ensemble des 14 000 personnes travaillant à la DCF. Parmi ces dernières, la très grande majorité assume en

effet la surveillance des aiguillages avec un souci permanent et reconnu de sécurité du trafic ferroviaire. L'enjeu d'un traitement non discriminatoire de la concurrence concernerait plutôt les 300 à 400 « horairistes » chargés d'établir les sillons, à en croire le président de RFF, voire même seulement l'ingénierie de la DCF, soit environ 150 personnes, selon le président de l'ARAF. En tout état de cause, dans l'avis qu'elle a rendu le 2 février 2011 sur le document de référence du réseau ferré national pour 2012³, l'ARAF « *considère nécessaire et urgent le rapprochement physique et organisationnel des équipes de RFF et de la DCF* ». Plutôt que de faire à nouveau évoluer son organisation ferroviaire en réponse aux griefs de la Commission européenne, la France semble préférer le *statu quo* dans l'attente du verdict de la CJUE, attendu pour 2012. La Commission paraît elle aussi vouloir s'en remettre au juge et reporter l'examen de cette question à 2012.

Ce sujet sensible est donc absent du texte en l'état actuel. Plusieurs membres du Parlement européen, qui est un acteur essentiel de la procédure de codécision s'appliquant à la proposition de directive de la Commission, n'entendent pas le laisser de côté. S'il devait être réintroduit dans la refonte au cours du processus de codécision entre le Parlement et le Conseil, il faudrait absolument **que l'ouverture complète à la concurrence du secteur ferroviaire, notamment pour le transport national de voyageurs, soit conditionnée à l'exigence d'un même degré de séparation dans tous les États membres entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur ferroviaire historique.**

La France a déjà été plus loin que d'autres États membres en cette matière. En effet, la gravité des manquements à leurs obligations communautaires dont peuvent être accusés les États membres assignés par la Commission européenne devant la CJUE est très variable. Assurément, la France n'est pas parmi les plus coupables et les efforts déjà réalisés par le Gouvernement français doivent être salués. La préoccupation essentielle doit être aujourd'hui de permettre aux exploitants ferroviaires européens de lutter à armes égales : il convient donc d'exiger des États membres le même degré de séparation entre gestionnaire d'infrastructure et opérateur historique avant toute libéralisation totale du trafic passagers, afin d'ouvrir complètement et loyalement le jeu concurrentiel.

Comme évoqué plus haut, ce paradigme fondateur que constitue le dégroupage entre le réseau et l'exploitation trouve aujourd'hui sa prolongation dans la nouvelle séparation que propose d'introduire la Commission, entre les infrastructures de services et l'entreprise ferroviaire dominante. Cette évolution a été anticipée par la SNCF qui a créé en son

³ Avis n° 2011-002 du 2 février 2011.

sein une nouvelle branche dédiée à la gestion et à l'aménagement des gares : **Gares et Connexions**, dotée d'une comptabilité propre depuis le 1^{er} janvier 2010. La SNCF n'est pas à proprement parler propriétaire des gares mais, en vertu de l'article 19 de la LOTI⁴, elle est affectataire du domaine public ferroviaire auquel celles-ci appartiennent : les 3000 gares du réseau national ont été expressément exclues du transfert d'infrastructures à RFF. En Allemagne, les gares de voyageurs sont la propriété de Deutsche Bahn : elles sont gérées par une filiale de la « holding » du groupe Deutsche Bahn AG, comme le réseau est géré par une autre filiale de la même « holding ».

Selon l'Autorité de la concurrence⁵, les gares ferroviaires présentent les caractéristiques d'infrastructures essentielles au transport ferroviaire puisque, détenues par la SNCF, elles sont pourtant indispensables à un opérateur économique pour offrir un service ou un produit sur un marché amont, aval ou complémentaire de celui sur lequel se trouvent ces infrastructures et qu'elles ne peuvent être reproduites dans des conditions économiques raisonnables par les concurrents. La qualité de facilité essentielle est donc incontestable pour les gares, mais elle reste débattue entre États membres pour les autres installations de service listées à l'annexe III de la proposition de directive (ateliers de maintenance, infrastructures d'approvisionnement en combustible...).

Si l'exigence d'indépendance entre le gestionnaire des installations de service et l'opérateur dominant était retenue dans les termes proposés par la Commission, la nouvelle directive aurait de fortes implications sur l'organisation de la SNCF. En effet, placée au sein de l'Établissement industriel et commercial (EPIC) qu'est la SNCF, la branche « Gares et connexions » n'est pas juridiquement indépendante de l'opérateur dominant.

La Commission semble imaginer qu'une solution serait de confier la gestion des facilités essentielles, c'est-à-dire non duplicables, aux gestionnaires d'infrastructure⁶. D'après les services de la DG « Mobilité et transports » de la Commission, le marché ferroviaire est censé évoluer à terme vers la mise en place d'un gestionnaire d'infrastructures unique en charge de l'ensemble du réseau ferroviaire européen. Une telle séparation

⁴ Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

⁵ Avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs.

⁶ Comme l'explique l'Autorité de la concurrence dans son avis déjà cité, c'est le cas au Royaume-Uni où le gestionnaire d'infrastructure, Network Rail, société privée à but non lucratif, est le propriétaire des gares. Il en concède en franchise la quasi-totalité aux Station Facility Owners (SFO) qui sont généralement les exploitants ferroviaires principaux des gares. Pour sa part, la Suède est dotée d'un système de séparation complète entre l'exploitant ferroviaire, le gestionnaire d'infrastructure et un gestionnaire de gares.

patrimoniale poserait la question du transfert des personnels affectés à l'exploitation des gares ferroviaires.

Il convient toutefois de s'interroger sur le degré d'autonomie à accorder au gestionnaire des gares pour garantir un accès équitable des concurrents aux prestations en gare, et particulièrement à l'espace physique au sein des gares, particulièrement rare dans les plus grandes d'entre elles. Parmi les options envisageables, la séparation juridique lui paraît très difficile à réaliser : elle se heurte au statut de la SNCF, qui n'autorise cet EPIC à filialiser que des missions connexes ou complémentaires à son objet – le transport ferroviaire –, alors que la gestion des gares est considérée par la SNCF comme une composante indispensable, et non pas connexe, de l'exploitation des services de transport ferroviaire. Comme l'a analysé l'Autorité de la concurrence, l'essentiel est finalement **d'assurer l'autonomie décisionnelle du gestionnaire des gares à l'égard de l'opérateur historique, sous le contrôle de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF).**

Pour l'heure, il convient de laisser la branche « Gares et connexions », opérationnelle depuis à peine plus d'une année, prendre sa place au sein de la SNCF mais aussi de réfléchir aux moyens d'assurer son autonomie de gestion, selon un schéma analogue à celui sur lequel repose l'autonomie de la Direction de la circulation ferroviaire. Ce schéma ne vaut qu'avec l'appui d'un régulateur fort. A ce titre, il conviendrait de prévoir un examen par le régulateur des questions de tarification de l'accès aux gares et aux prestations qui y sont assurées, l'ARAF n'émettant à ce jour qu'un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national⁷. Il n'est d'ailleurs pas surprenant que l'article 56 de la proposition de directive, relatif aux fonctions de l'organisme de contrôle, préconise justement d'étendre la compétence du régulateur à la question de la tarification de l'accès aux services⁸.

La question de **l'indépendance et des pouvoirs du régulateur** constitue précisément le deuxième enjeu de la refonte. La Commission considère que le renforcement des prérogatives des régulateurs nationaux, sur le modèle de ce qui a été fait dans le secteur de l'énergie, n'est qu'une première étape, l'objectif ultime étant la mise en place d'un régulateur européen. Pour l'heure, néanmoins, le texte proposé par la Commission vise simplement à asseoir l'indépendance et les pouvoirs des régulateurs nationaux, entre lesquelles elle entend organiser une coopération régulière. En ce domaine, la refonte ne devrait donc pas emporter d'incidence majeure pour la France, laquelle dispose, depuis la loi ORTF, d'un régulateur répondant parfaitement aux exigences posées dans la refonte :

⁷ Article L2133-5 du code des transports.

⁸ Cf. article 56 g) de la proposition de directive.

l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, dotée de pouvoirs d'enquête, de sanctions et même d'initiative réglementaire, fonctionne en effet depuis le 1^{er} décembre 2010.

Alors que la priorité de la Commission européenne est de garantir l'existence, l'indépendance et les pouvoirs des régulateurs nationaux, certains députés du Parlement européen, comme M. Dominique Riquet, plaident pour la mise en place d'un seul régulateur européen. Entendu par votre commission des affaires européennes le 1^{er} décembre 2010, M. Guillaume Pepy, le président de la SNCF, a également jugé cette solution préférable à la coexistence de 25 régulateurs nationaux⁹, pour deux raisons :

– d'une part, cela faciliterait l'interopérabilité entre les réseaux et l'homologation des matériels qui se fait aujourd'hui pays par pays ;

– d'autre part, il serait utile de réguler à l'échelle européenne les niveaux des péages qui sont aujourd'hui fixés par chaque pays en fonction de l'équilibre national entre l'État, propriétaire du réseau, et les opérateurs ferroviaires. Certains sont ainsi tentés de pratiquer des péages élevés afin d'empêcher l'arrivée de la concurrence et d'alimenter le gestionnaire de l'infrastructure. Or le péage constitue la matière première des tarifs : ainsi, en France, 35 % du prix d'un billet de TGV est aujourd'hui consacré au paiement des péages.

La nécessité d'une convergence des règles tarifaires à l'échelle européenne est incontestable mais elle ne justifie pas pour autant la création d'un seul régulateur européen : les modalités de mise en œuvre des réformes sont si diverses dans les États membres que **l'option d'un régulateur européen unique doit être envisagée avec la plus grande prudence**, tant elle risque d'engendrer une multiplication des contentieux, des niveaux et donc des délais de réponse, au détriment de l'efficacité de la régulation. L'harmonisation des tarifs peut par ailleurs progresser par la voie de la coordination entre les régulateurs nationaux qui, selon M. Hubert du Mesnil, président de RFF, peinent déjà à s'entendre sur la définition du coût marginal. M. Pierre Cardo, président de l'ARAF, fait d'ailleurs observer qu'il serait paradoxal que les tarifs soient fixés à l'échelon européen, puisque cela reviendrait à confier le soin au régulateur européen de déterminer la différence entre les redevances exigées et le coût du réseau, différence que la directive met à la charge de l'Etat national. Quant à l'interopérabilité et à l'homologation, leur facilitation semble plutôt ressortir de l'Agence ferroviaire européenne, dont la Commission européenne entend précisément renforcer les attributions dans le texte qu'elle annonce pour 2012.

⁹ Deux États membres de l'Union n'ont pas de réseau ferré.

Entre la simple coopération entre régulateurs nationaux proposée par la Commission et la création d'un régulateur européen unique, il existe une solution intermédiaire qui serait la mise en place d'un **réseau européen de régulateurs nationaux afin de garantir une convergence des tarifs** pratiqués par les gestionnaires nationaux d'infrastructure et d'harmoniser les conditions techniques et juridiques des activités ferroviaires en concurrence dans les différents États membres.

En ce qui concerne le dernier grand sujet de la refonte, la Commission estime que l'existence de schémas de **tarification** très différents constitue une entrave à l'espace ferroviaire unique et que la fixation de règles communes en la matière doit permettre aux régulateurs nationaux de vérifier et sanctionner tout abus dans la fixation des péages. En France, les redevances d'infrastructures ferroviaires sont désormais fixées par le gestionnaire de l'infrastructure, après avis conforme de l'ARAF (article 15-V de la loi ORTF), ce que n'exige d'ailleurs pas la directive : ceci doit renforcer l'indépendance de gestion de RFF, lesté par le poids de la dette que lui a transférée la SNCF à sa création (20,5 milliards d'euros) et présentant un déficit permanent de l'ordre de 300 à 500 millions d'euros par an, et garantir que RFF soit en mesure d'agir en fonction de critères économiques et commerciaux permettant le financement de l'entretien, de l'exploitation et du développement des infrastructures et l'utilisation optimale de celles-ci. La modulation des péages est une voie à explorer très sérieusement en France, en particulier si elle permet certains relèvements progressifs, prioritairement sur les lignes les plus rentables.

Quant aux propositions de la Commission européenne de moduler les tarifs selon le niveau de pollution sonore imputable aux trains, conformément au principe pollueur-payeur, il ne peut s'agir d'une priorité. D'abord, il n'apparaît pas nécessairement opportun d'augmenter ainsi le coût du fret alors qu'il peine à se développer. Ensuite, il n'est pas juste d'imaginer taxer le fret pour son impact environnemental tant qu'une fiscalité ambitieuse n'est pas mise en place pour internaliser le coût des externalités négatives attachées au trafic routier. Notamment, il ne serait pas admissible que cette modulation des péages ferroviaires en fonction des nuisances sonores soit imposée aux États membres si la taxe sur le trafic routier n'était que facultative. Les discussions sur la directive « Eurovignette »¹⁰ sont encore loin d'être achevées, la position de première lecture du Parlement européen et celle du Conseil étant très éloignées. En tout état de cause, le président de RFF fait observer qu'une modulation des tarifs en fonction du bruit n'entraînerait pas nécessairement une modification du matériel roulant du fret, effectivement très bruyant, et qu'il

¹⁰ Révision de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

pourrait être plus efficace et moins coûteux de traiter le problème à sa source, par exemple en construisant des murs anti-bruit en zones denses. Enfin, l'ARAF souligne pour sa part que rajouter de nouveaux motifs de modulation des tarifs (la pollution sonore et le déploiement du système européen de contrôle des trains – ETCS –) aux dix motifs déjà existants de modulation des tarifs n'est pas de nature à atténuer la complexité déjà très grande de la grille tarifaire. Les modalités précises de la modulation envisagée et son fondement exact apparaissent d'ailleurs très difficiles à mettre au point.

Ainsi, une **modulation des tarifs d'accès au réseau en fonction du bruit** des matériels roulants **ne saurait être imposée** aux opérateurs ferroviaires **tant que les nuisances sonores du trafic routier ne font pas aussi l'objet d'une taxation obligatoire.**

En revanche, il convient d'appuyer l'une des suggestions de la Commission, sur laquelle les concurrents de la SNCF ont attiré son attention : il s'agit de l'allusion à un **service minimal en cas de grève** permettant aux entreprises de transport d'honorer leurs engagements à l'égard de leurs clients. Ce point, abordé à l'annexe VII du projet de directive¹¹, est effectivement décisif pour la fiabilité et donc l'attractivité des services de fret : il s'agit de permettre qu'en temps de grève, toutes les capacités ne soient pas uniquement mobilisées pour le trafic des trains de voyageurs mais que ces capacités soient mieux réparties afin de permettre aussi la circulation des trains de fret. L'ARAF et RFF reconnaissent également la nécessité d'imaginer un service minimum pour les agents de la circulation ferroviaire, comme il en existe un pour les contrôleurs aériens.

Il y a donc lieu de saluer l'idée de prévoir la fourniture, par le gestionnaire d'infrastructures, d'un service minimal aux entreprises ferroviaires en cas de grève.

Un autre point mérite d'être évoqué : il concerne la répartition des compétences entre les institutions de l'Union pour adapter la réglementation ferroviaire aux évolutions économique, juridiques et techniques. L'article 60 de la proposition de directive de la Commission, qui comporte neuf annexes, prévoit que la Commission peut modifier ces annexes par le biais d'actes délégués. Cette procédure offrirait à la Commission une grande souplesse lui permettant d'adapter les règles en question sans l'aval des États membres, conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹². Or certaines des

¹¹ Paragraphe 9.

¹² « Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. »

annexes considérées comprennent des dispositions déterminantes sur la manière dont le secteur ferroviaire sera réglementé : il en est ainsi, par exemple, du contenu du document de référence du réseau détaillé à l'annexe VI, qui est particulièrement important puisque ce document, publié annuellement, est censé informer clairement les concurrents des caractéristiques des infrastructures disponibles et de leurs conditions, notamment tarifaires, d'utilisation. De telles dispositions ne peuvent être regardées comme des éléments non essentiels de la directive et ne devraient pouvoir être modifiées que par la procédure législative normale : il importe donc de **délimiter plus strictement les éléments de la proposition de directive dont la modification peut valablement être opérée par la Commission au moyen d'actes délégués.**

Un dernier sujet n'est pas abordé par la proposition de directive de la Commission alors qu'il conditionne largement le degré de loyauté de la concurrence sur le marché ferroviaire européen : il s'agit des **règles sociales** applicables aux services ferroviaires. Le président de la SNCF a souligné l'importance de ce sujet : lors de son audition par votre commission des affaires européennes le 1^{er} décembre 2010, il a fait observer que les cheminots en Lituanie, Espagne, Grèce ou France sont dotés d'un statut très particulier, dont l'origine ne doit d'ailleurs pas seulement être cherchée dans les revendications salariales mais aussi dans un souci de fidélisation des ouvriers les plus qualifiés. Sans harmonisation du cadre social applicable aux cheminots des opérateurs historiques et des nouveaux opérateurs ferroviaires, risque de s'opérer un « dumping » social mettant en concurrence les statuts sociaux et non pas les entreprises, alors même que ces dernières devraient se mesurer les unes aux autres en termes de fiabilité, d'inventivité, de relations client ... Cette question du cadre social apparaît absolument déterminante pour atteindre l'objectif d'un nouveau partage modal : un *statu quo* en matière sociale, à l'échelle française et européenne, fait courir le risque d'un accroissement de la part de marché des opérateurs ferroviaires privés au détriment des opérateurs historiques sans que cette évolution n'entraîne une croissance parallèle du trafic ferroviaire en Europe. D'ores et déjà, un accord de branche a été conclu en octobre 2008 en France pour l'activité fret¹³ ; en revanche, il reste à élaborer une convention du même type pour les services de transport de voyageurs. Il convient donc de **rappeler la nécessité d'harmoniser le cadre social de l'activité des opérateurs ferroviaires**, au plan national d'abord, sans perdre de vue l'exigence d'une coordination européenne qui reste un horizon de long terme.

¹³ L'accord de branche du 14 octobre 2008, conclu entre l'Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP) et 3 organisations syndicales (CFTC, UNSA et CGC), constitue une première série de garanties sociales en matière d'organisation et d'aménagement du temps de travail pour les salariés des entreprises de fret ferroviaire.

En l'état actuel des discussions au sein du groupe de travail « transports terrestres » du Conseil, la proposition de directive établissant un espace ferroviaire européen rencontre encore de nombreuses réserves parmi les États membres. Les dispositions les plus significatives du texte, notamment la gestion des facilités essentielles et le rôle du régulateur, font toujours l'objet de fortes oppositions. Il se pourrait néanmoins que la présidence hongroise, très active sur ce dossier, parvienne d'ici la mi-juin 2011 à faire émerger du Conseil un accord politique *a minima* sur le texte, portant sur les points les moins controversés.

C'est en fonction de toutes ces considérations qu'il vous est proposé d'adopter la proposition de résolution européenne qui suit :

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

PROPOSITION DE RÉOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen (Refonte) du 17 septembre 2010 E 5642 (COM(2010) 475 final),
- ④ Vu la Communication de la Commission européenne concernant l'élaboration d'un espace ferroviaire unique européen du 17 septembre 2010 (COM(2010) 474 final),
- ⑤ Vu le Livre blanc de la Commission européenne pour un espace européen unique des transports du 28 mars 2011 (COM(2011) 144 final),
- ⑥ Vu la résolution du Parlement européen du 17 juin 2010 sur la mise en œuvre des directives du premier paquet ferroviaire,
- ⑦ Vu le document de travail sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen publié le 17 décembre 2010 par Mme Debora Serracchiani, rapporteure au nom de la Commission des transports et du tourisme du Parlement européen,
- ⑧ Vu le rapport du Sénat (n°220) fait en février 2009 par M. Hubert Haenel au nom de la commission des affaires européennes sur la libéralisation des transports ferroviaires dans l'Union européenne,
- ⑨ Vu le rapport du Sénat (n°55) fait en octobre 2010 par M. Francis Grignon au nom de la commission de l'économie sur l'avenir du fret ferroviaire,
- ⑩ Vu l'avis n°09-A-55 de l'Autorité de la concurrence du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs,
- ⑪ Vu l'avis n° 2011-002 de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires du 2 février 2011 relatif au document de référence du réseau ferré national pour 2012,
- ⑫ Considérant que la part de marché du rail stagne depuis dix ans dans l'Union européenne,
- ⑬ Considérant que la Commission européenne juge insatisfaisante la transposition des directives du premier paquet ferroviaire et a saisi la Cour

de justice de l'Union européenne en 2010 d'un recours en manquement contre treize États membres, dont la France et l'Allemagne,

- ⑭ Considérant que les nécessaires débats juridiques autour des propositions de la Commission européenne ne doivent pas faire oublier que le secteur ferroviaire européen est d'abord confronté à des défis économiques et opérationnels,
- ⑮ Confirme le bien-fondé d'une refonte du premier paquet ferroviaire afin de consolider les règles existantes et préciser leur interprétation,
- ⑯ Estime indispensable de conditionner l'ouverture complète à la concurrence du secteur ferroviaire, notamment pour le transport national de voyageurs, à l'exigence d'un même degré de séparation dans tous les États membres entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur ferroviaire historique,
- ⑰ Convient de la nécessité de garantir un accès équitable et non discriminatoire aux facilités essentielles, ce qui exige l'autonomie décisionnelle du gestionnaire des installations de services mais non pas nécessairement son indépendance juridique à l'égard de l'exploitant ferroviaire historique, dès lors que le régulateur national est doté des pouvoirs nécessaires, notamment le pouvoir de contrôle préalable de la tarification des services proposés en gares,
- ⑱ Juge nécessaire la mise en place d'un réseau européen de régulateurs nationaux afin de garantir une convergence des tarifs pratiqués par les gestionnaires nationaux d'infrastructure et d'harmoniser les conditions techniques et juridiques des activités ferroviaires en concurrence dans les différents États membres,
- ⑲ Souligne qu'une modulation des tarifs d'accès au réseau en fonction du bruit des matériels roulants ne saurait être imposée aux opérateurs ferroviaires tant que les externalités négatives du trafic routier ne feront pas aussi l'objet d'une taxation obligatoire,
- ⑳ Reconnaît la nécessité de prévoir la fourniture, par le gestionnaire d'infrastructures, d'un service minimal aux entreprises ferroviaires en cas de grève,
- ㉑ Recommande de cantonner le recours aux actes délégués aux dispositions véritablement non essentielles de la réglementation du secteur ferroviaire,
- ㉒ Appelle le Gouvernement français à promouvoir une harmonisation du cadre social applicable au secteur ferroviaire dans les différents États membres de l'Union afin que la concurrence dans ce secteur s'exerce entre entreprises plutôt qu'entre statuts sociaux.